



¿Muerte por el gobierno? Contenido y retórica en el debate sobre la administración en el sector público

*V. Seymour Wilson**

LA CRISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS:
LA PERSPECTIVA DE CANADÁ

El tema de este artículo se enfoca en el creciente “neoconservadurismo” o “agenda de cooperación”, tan fácil de diferenciar del ampliamente aclamado “Contrato con América”, el cual fue adoptado en 1995 por la mayoría republicana en el Congreso. Por debajo de este contrato de restricción fiscal y económica existe un mensaje, que la mayoría de los

* Profesor y director del Departamento de Ciencia Política, Carleton University, Ottawa, Canadá.

republicanos desconoce, aunque de cualquier modo, existe: una posición proteccionista, racista, antiinmigratoria y aislacionista en los asuntos internacionales.

Aunque estoy seguro que estos temas serán tratados por observadores más experimentados de la escena estadounidense, este trabajo tiene por objeto comentar de qué manera ha sido similar la experiencia canadiense en estas cuestiones y en qué hemos sido marcadamente distintos en el camino “prometedor” hacia la recuperación económica y la estabilización financiera.

El problema inicial de las finanzas públicas no rebasa la comprensión del ciudadano común. Es el pago de los intereses compuestos sobre las deudas nacionales y provinciales lo que ha generado nuestro déficit. A su vez, este déficit ha desplazado otras prioridades del gobierno, ya que ha sido preciso recortar el gasto público. Después de pasar dos o más décadas acumulando deuda federal y alrededor de una década amasando deudas provinciales, los gobiernos de cualquier ideología, en cualquier jurisdicción, ahora enfrentan esta terrible realidad.

Cuando los gobiernos se dieron cuenta de que existía un problema fiscal, por primera vez en los años ochenta, su primer instinto fue combinar reducciones presupuestarias con aumentos de impuestos. Si bien las reducciones fueron modestas, se creó una oposición pública hacia los incrementos de los impuestos, sobre todo, al estancarse los ingresos reales. En la actualidad, las fuentes adicionales de ingresos se han visto severamente restringidas (los ingresos obtenidos por las apuestas y juegos de azar, las cuotas de usuarios, los aumentos ocasionales a los impuestos sobre el alcohol, el tabaco, la gasolina, etc.); lo cual ha generalizado una creencia en Canadá que se ha extendido a todas las posiciones ideológicas, según la cual el gobierno y la burocracia gubernamental se han vuelto parte del problema, en lugar de ser la solución. Quienes todavía son partidarios de un gobierno activista deben tocar a retirada en puntos estratégicos, en vista de los recortes provocados por la deuda, si en el futuro quieren conservar un cierto margen de manobra para el Estado.

Los recortes financieros y el cambio institucional han alterado fundamentalmente muchos de los aspectos clave del gobierno; incluso se ha llegado a la terminación efectiva de la responsabilidad ministerial, uno de los principios esenciales del “modelo Westminster” de las

democracias parlamentarias de Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido.¹ En un artículo breve como éste, sería imposible abarcar todas las cuestiones relacionadas con el tema. Sin embargo, en lo esencial, la reforma institucional parece girar alrededor de cuatro áreas de máxima importancia:

1. la alteración de las estructuras que permitían el llamado a los funcionarios a rendir cuentas, en especial la introducción de agencias operativas en las cuales el ministro no es responsable de las decisiones cotidianas y ni siquiera de aquéllas estratégicas (como la decisión de hacer o no contratos externos para los servicios que son una función primordial de la dependencia en cuestión);
2. los intentos de reemplazar la disposición tradicional del sector público con sistemas alternativos de prestación de servicios, en especial la introducción de mecanismos de tipo de mercado (los MTM);
3. la reestructuración de los sistemas administrativos del gasto;
4. la descentralización del manejo de los recursos humanos y las relaciones empleador-empleado en el servicio público.

En provecho de la brevedad, concentraremos nuestros comentarios en los números 1 y 2.

En la alteración de las estructuras de rendición de cuentas, lo que se cuestiona es la naturaleza burocrática jerárquica tradicional de los servicios públicos en todas las democracias en cuestión. David Osborne, asesor del presidente Clinton y destacado impulsor de la reforma del sector público, establece una analogía entre el servicio público tradicional y la producción en línea fordista cuando argumenta que: “el modelo de gobierno que heredamos de la era industrial logró grandes cosas en su momento, pero ahora ya no es eficaz”.² Osborne tiene mucha razón cuando señala en dónde se originó el modelo, ya que las ideas que dieron forma a la burocracia tradicional también moldearon el sis-

¹ Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration* 69, no. 1 (1991): 3-19.

² David Osborne, “Reinventing Government: Creating an Entrepreneurial Federal Establishment”, en Will Marshal y Martin Schram, eds., *Mandate for Change* (Nueva York: Berkeley Books y The Progressive Policy Institute), 263-288.

tema de producción en masa desarrollado por Frederick Taylor. Las ideas de Taylor fueron consideradas las prácticas más avanzadas en la administración de empresas a principios de siglo y contribuyeron a la aparición de la segunda revolución industrial.³

Esto revela en qué medida los métodos considerados como “las mejores” prácticas en los negocios privados se filtran al sector público. Dado que vivimos en un mundo capitalista, esta tendencia, en la que las ideas sobre la administración se originan en el sector privado y se filtran al sector público, no debería sorprendernos, ni alarmarnos, excepto cuando lo que se está imponiendo en el sector público no son ideas verdaderamente revolucionarias sino sólo las modas pasajeras entre los consultores de negocios de la mercadotecnia.⁴

Lo que proponen los partidarios de “la nueva administración pública” o del “gerencialismo” es disminuir el papel representado por la rendición de cuentas “por proceso” en el sector público e incrementar la rendición de cuentas “por resultados”. La burocracia tradicional recae sobre todo en la rendición por proceso. Esto significa que existe una serie de reglas que definen cómo y quiénes deben tomar las decisiones. Las decisiones resultantes no son tan importantes como el hecho de que se haya utilizado el proceso correcto para cumplir el objetivo. La rendición por resultados funciona de la manera exactamente opuesta: se atribuye poca importancia a la manera en que se toman las decisiones siempre y cuando se produzca el resultado correcto.

Ninguna organización sobrevive mucho tiempo si no cuenta con sistemas fuertes que garanticen la rendición de cuentas tanto en el proceso como en los resultados. El colapso del Barings Bank demostró esto con toda claridad.

Debería ser una prioridad importante que el sector público responda mejor a las necesidades cambiantes de los ciudadanos y los clientes corporativos. También parece importante que el sector público se concentre más en lograr objetivos y no sólo en seguir directrices. Sin embargo, es difícil encontrar un vínculo directo entre mejorar la calidad de los servicios públicos y lograr la finalidad de bajar el costo del gobierno.

³ V. Seymour Wilson, *Canadian Public Policy and Administration: Theory and Environment* (Scarborough: McGraw Hill-Ryerson, 1982).

⁴ Hood, “A Public Management...”, 6.

En un nivel teórico, se podría argumentar que si el servicio público tiene mayor contacto con las necesidades de ciudadanos y clientes corporativos, se reducirá su desperdicio (servicios no necesitados). También se podría plantear que un servicio público innovador, libre de reglas excesivas de procedimiento encontrará maneras más eficientes de realizar el mismo trabajo y esto, por lo tanto, se traducirá en un gobierno de menor costo.

Sin embargo, en última instancia, sólo se podrán reducir los costos del gobierno si la reducción es en sí misma un objetivo de cada unidad administrativa, igual y en ocasiones superior al mejoramiento de los servicios; de otra manera, surgirán nuevos gastos que consumirán los ahorros obtenidos del sistema.

En consecuencia, cuando los gobiernos han reemplazado la rendición de cuentas por proceso cambiándola por la de resultados, por lógica en los que se habrá puesto mayor énfasis serán la reducción de costos y el aumento de la eficiencia. Así, cuando se habla de las experiencias de cada país en este trabajo, se insta al lector a tomar nota del papel que representa el liderazgo político al diseñar y apoyar el cambio, así como al reforzar el objetivo del control de costos, ya que sin este apoyo, poco se puede lograr.

LA EXPERIENCIA EN LOS DIFERENTES PAÍSES

Reino Unido

De acuerdo con el Informe del Auditor General canadiense de 1993, la economía británica tocó fondo en 1976; fue cuando el gobierno de esa época se vio obligado a pedir ayuda financiera al Fondo Monetario Internacional (FMI).⁵ La líder electa del Partido Conservador en 1975, la futura primera ministra Thatcher, decidió que el colapso de 1976 era una clara señal de que no bastaría con arreglos superficiales. Ella pensaba que era necesaria una transformación fundamental en la economía británica y entre los cambios que se necesitaban con mayor urgencia estaba la reducción del poder, tamaño e injerencia del Estado. En bus-

⁵ *Auditor General's Report*, 1993.

ca de ideas sobre cómo cambiar la economía británica, la señora Thatcher entró en contacto con los pensadores liberales y neoconservadores del Centre for Policy Studies, adoptando, como propio, buena parte de su análisis económico. Una cantidad considerable de su análisis se dedicaba a la necesidad de reducir la influencia de los sindicatos en la economía, ya que se pensaba que los sindicatos inflaban de manera artificial los costos del trabajo en Gran Bretaña y promovían barreras rígidas ante la flexibilidad de paga (como especificaciones muy detalladas para los empleos), tanto en la fuerza de trabajo privada como en la pública.⁶

La teoría del derecho a elegir en política tenía un importante papel en el análisis de estos pensadores. Ésta trata de relacionar las suposiciones de la economía (de que todos los individuos son racionales y tratan de maximizar su interés propio) con las suposiciones del institucionalismo político (que sostiene que las instituciones políticas son conjuntos de reglas que ayudan a determinar qué clase de acciones y demandas políticas tienen probabilidades de tener buen fin y cuáles no). Por lo tanto, un partidario del neoconservadurismo y de la teoría del derecho a elegir argumentaría que si no es posible privatizar un sector del Estado, el mejor paso siguiente será reordenar las instituciones involucradas para que sea un interés propio, creado, de los funcionarios hacer lo que el gobierno quiere que se haga (que en este caso era promover el ahorro en los costos).⁷

Ésta es precisamente la política en la que se basó el gobierno de Thatcher, pero no de manera tan elegante. Aunque la meta principal del gobierno era privatizar tantas secciones del servicio público como fuera posible, pronto resultó obvio que algunas partes del sector público estaban en tan mal estado que no serían atractivas para los compradores privados. Primero era necesario remodelar estas organizaciones. También pronto descubrieron que otras áreas del sector público no se podían privatizar ya que no tenían más mercado para sus servicios que el mismo gobierno.⁸ Así, la primera iniciativa del sector público, llama-

⁶ Richard Cockett, *Thinking the Unthinkable: Think Tanks and the Economic Revolution* (Londres: Harper Collins, 1994), 243-286.

⁷ Peter Self, *Government by the Market? The Politics of Public Choice* (San Francisco: Westview Press, 1993).

⁸ Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Services*, 2a ed. (Oxford: Blackwell, 1993), 48.

da la Iniciativa de la Administración Financiera (Financial Management Initiative) tenía por objetivo, simplemente, obtener la mayor eficiencia posible del sistema existente de administración pública.

Sin embargo, con el tiempo, el gobierno tuvo que reconocer que, como siempre habían planteado los teóricos del derecho a elegir, sólo se podía obtener una mayor eficiencia del sector público si cambiaban las instituciones encargadas de estructurar las recompensas y sanciones para cada trabajador. El resultado fue la Iniciativa de las Próximas Etapas (The Next Steps Initiative), anunciada en febrero de 1988. Las metas de las reformas estaban dirigidas a reemplazar la rendición de cuentas por proceso por la rendición según los resultados y siempre que fuera posible, utilizar los mecanismos de mercado y los resultados, medidos de acuerdo con objetivos, como las herramientas gerenciales.

John Major, sucesor de la señora Thatcher como primer ministro, impulsó el tercer conjunto importante de reformas. Luego de reemplazar a la señora Thatcher como líder conservador, el primer ministro Major trató de imponer su propio sello a la reforma del sector público y, al mismo tiempo, hacer desaparecer algunas de las quejas que había generado el nuevo servicio público. La combinación de los recortes presupuestal y de personal había dejado al sector público severamente debilitado. Se temía que la Iniciativa de las Próximas Etapas debilitara la responsabilidad que significaba la rendición de cuentas para las nuevas dependencias públicas de manera que Parlamento no pudiera proteger a los ciudadanos del abuso burocrático y de un mal desempeño. La respuesta del primer ministro a estos problemas fue la *Carta del Ciudadano* (*The Citizen's Charter*).

En la Carta se confirmaba de nuevo el deseo del gobierno de promover la eficiencia pero también se refrendaba la intención de mejorar el servicio en el sector público. Si esto no se podía lograr, la Carta proveyó la posibilidad de que los departamentos contrataran mejores servicios por fuera. El cambio a la rendición de cuentas según los resultados debilitó la capacidad de las dependencias centrales y del Parlamento para intervenir en favor de los intereses de los ciudadanos. Así que la Carta resolvía esta cuestión dando poder a los ciudadanos como individuos para proteger sus propios intereses; lo cual también era congruente con las disposiciones neoconservadoras del gobierno al reem-

plazar una forma de acción colectiva, la rendición de cuentas ante el Parlamento, por una forma de acción individual, las quejas del ciudadano-cliente por un mal servicio o una administración deficiente.

Nueva Zelanda

En 1984 los electores de Nueva Zelanda respondieron al caos económico y al malestar general con la remoción del gobierno del primer ministro Muldoon, del Partido Nacional, que llevaba muchos años en el poder, y pusieron en su lugar al Partido Laborista del primer ministro David Lange. Para sorpresa de muchos, los laboristas reaccionaron a la crisis adoptando una estrategia basada en el liberalismo económico. La dimensión de las reformas y la velocidad con que se pusieron en vigor fueron considerables y el gobierno se rehusó a ceder aun al observarse un descenso en los niveles de vida y la disminución del PIB.⁹ En 1987, el Partido Laborista fue reelecto con una resonante victoria. Perdió el poder en 1990, pero el gobierno del Partido Nacional que lo reemplazó continuó con sus reformas económicas y del sector público. También es justo decir que la principal razón por la cual el Partido Laborista fue derrotado en 1990 estaba más relacionada con su política social que con sus otras políticas.¹⁰ Sin embargo, como se verá más adelante, la razón por la que se eligió esa política social pudo haber estado motivada, cuando menos en parte, por su fascinación por los valores del profesionalismo técnico, los mismos valores que condujeron a la reforma "administrativa" del sector público.

Tal como sucedió en Canadá, en Nueva Zelanda, varias Comisiones Reales e Informes del Auditor General habían señalado con anterioridad la necesidad de una reforma del sector público con el propósito de promover la rendición de cuentas según los resultados en el servicio público. Fueron estos informes los que sentaron las bases de las primeras reformas realizadas por el gobierno laborista. Como había sucedido con el gobierno británico, el gobierno laborista en Nueva Zelanda

⁹ John McMillan, "Kiwis Can Fly: Reforming New Zealand's Economy", *International Economic Insights* (enero-febrero): 1994.

¹⁰ Jack Vowles y Peter Aimer, *Voters' Vengeance: The 1990 Election in New Zealand and the Fate of the Fourth Labour Government* (Auckland: Auckland University Press, 1993).

adoptó durante un tiempo la perspectiva del derecho a elegir que indicaba que sólo podría darse un cambio perdurable de la manera en que se realizaban las cosas en el sector público si ocurría a la par de un cambio institucional importante. Sin embargo, los neozelandeses dieron el salto de los cambios superficiales a una reforma institucional profunda con mucha mayor rapidez que el gobierno de Thatcher.

Las entidades de servicios gubernamentales que no podían ser privatizadas (ya sea porque estaban en mal estado o porque la política gubernamental no contemplaba su venta) se convirtieron en “empresas propiedad del Estado”; aunque muchas de éstas se privatizaron más tarde, después de mejorar su estado financiero. El gobierno estaba tan complacido con los resultados que continuó el ejercicio de comercialización en otras dependencias públicas y comenzó el proceso de dividir sus ministerios entre ministerios de planeación de políticas, de compra de productos y autoridades proveedoras de servicios. En 1988, se produjo un cambio generalizado en toda la estructura del empleo con la Ley del Sector Estatal (*State Sector Act*). La política de recursos humanos fue descentralizada a cada ministerio y autoridad y, a diferencia de lo que ocurría en Gran Bretaña, incluso los ministerios principales aplicaron la comercialización a sus operaciones. De ahí en adelante, los secretarios permanentes serían llamados directores ejecutivos y trabajarían por periodos limitados con contratos basados en su desempeño.

De nuevo, es la adopción voluntaria de valores no propios del gobierno, el rápido ritmo de las reformas y la naturaleza profunda de éstas lo que separa el caso de Nueva Zelanda de los otros dos. Aunque no hay referencia de esto en la literatura consultada para este trabajo, es razonable suponer que el gobierno de Nueva Zelanda se benefició del aprendizaje de políticas. Al estudiar las frustraciones del gobierno de Thatcher, Nueva Zelanda eligió moverse con mayor rapidez en el paso de los arreglos superficiales a la reforma institucional radical.

Australia

De todos los casos, el de Australia es el más parecido al de Canadá. Es un país relativamente grande con baja densidad de población y una estructura federal. A diferencia de los otros dos países, la reforma del

sector público no comenzó con privatizaciones masivas para después pasar a los arreglos superficiales y finalmente llegar a la transformación institucional profunda en los sectores restantes del ya disminuido servicio público. En este país, la estrategia inicial fue establecer “un programa discreto, que se concentrara sobre todo en la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos”. La comercialización se hizo con cautela en áreas donde diversas secciones del servicio público compran servicios, usualmente disponibles en el sector público, de otras de sus propias secciones (como los servicios de impresión). La privatización, así, se ha adoptado en las mismas áreas en las que habitualmente se ha llevado a cabo en otros países, como serían las líneas aéreas propiedad del Estado.¹¹ En 1987, la mayor parte de las decisiones sobre el personal se turnaron a los departamentos individuales. Sin embargo, un consenso generalizado en toda la nación entre sindicatos, empleadores y gobierno respecto de la paga impidió recortes importantes en los salarios.

En general la literatura deja al lector con la impresión de que, mientras la reforma va paso a paso en Gran Bretaña y de manera similar pero con mucho mayor rapidez en Nueva Zelanda, en Australia es una actividad menos sistemática, y con diversas iniciativas que se han puesto a prueba al mismo tiempo.

En parte, esto tal vez se pueda explicar por diferentes razones ideológicas y de contexto. En el Reino Unido y en Nueva Zelanda, los gobiernos tomaron el poder en medio de grandes crisis y después adoptaron una determinación ideológica basada en la teoría del derecho a elegir y en el liberalismo de mercado, según lo que querían ver. En Australia, el Partido Laborista Australiano en el poder no estaba bajo tanta presión¹² y estaba mucho menos seguro de su curso al estar más motivado por el pragmatismo que por la ideología.¹³ Asimismo, un sistema muy centralizado para la fijación de salarios limitaba la libertad del gobierno para realizar cambios que promoverían la flexibilidad salarial. Otra consideración importante es el federalismo australiano. Como ocurre en Canadá, muchos de los programas gubernamentales de

¹¹ Randal Stewart y Christine Jennett, eds., “Introduction”, en *Hawke and Australian Public Policy* (South Melbourne: MacMillan, 1990).

¹² R. Butterworth, *A Perspective on Australian Fiscal Consolidation* (Ottawa: CCMD, 1995).

¹³ Spencer Zifcak, *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra* (Buckingham: Open University Press, 1994).

alto costo que implican la prestación de servicios a los ciudadanos y entidades corporativas están bajo la responsabilidad de los gobiernos regionales (los estados), no del gobierno federal (de la Comunidad Británica de Naciones). También, dado el contexto federal, las reformas frecuentemente se deben desarrollar con el consenso de los gobiernos. A partir del ejemplo canadiense, se ha creado en la actualidad el Consejo de Gobiernos Australianos (The Council of Australian Governments), un mecanismo formal para propiciar la reunión de los primeros ministros provinciales para discutir las iniciativas de reformas públicas.¹⁴

LA “NUEVA” RENDICIÓN DE CUENTAS: ¿QUÉ HA CAMBIADO EN REALIDAD?

Antes de que comenzaran las iniciativas de reforma, todas las democracias parlamentarias mencionadas en este trabajo ejercían la rendición de cuentas en el servicio público por medio del sistema “Westminster” de auditoría ministerial. Según el sistema Westminster, es el primer ejecutivo en cada departamento (el ministro) quien es responsable de los resultados, no los funcionarios públicos individuales, quienes sólo son responsables de demostrar que siguieron el proceso correcto. Es deber del ministro asegurarse de que se empleen los procesos que llevarán, en la mayor parte de los casos, al resultado correcto. Cuando surgen casos excepcionales (aquellos en los que la respuesta correcta desde el punto de vista del procedimiento parece ser equivocada desde el punto de vista moral) es deber del funcionario civil pasar estos casos al nivel inmediato superior en la jerarquía. En algún momento, el caso llegará a algún funcionario público con capacidad discrecional en sus procedimientos para hacer una excepción o, en todo caso, lo turnará al ministro, quien en última instancia tiene el poder para hacer excepciones a las reglas.¹⁵ En tanto el registro escrito muestre que el funcionario público siguió el proce-

¹⁴ John Halligan, “Australia”, en *Central Agencies: Fourteen Country Reports* (Ottawa: CCMD, 1995).

¹⁵ Un buen ejemplo de esto en Canadá es el poder que el ministro de Migración se reserva para anular decisiones burocráticas con el fin de deportar personas de Canadá (o para suspender el proceso burocrático de determinación desde el principio).

dimiento, no deberá temer ninguna reprimenda si el resultado obtenido es incorrecto.¹⁶

Esto no significa que los resultados no sean importantes para el modelo Westminster. El objetivo principal del procedimiento es hacer las cosas de tal manera que éstas se logren, reconociendo, al mismo tiempo, la fidelidad que se debe a la equidad legal y al imperio de la ley; esto significa que cuando no se logren los resultados no es por error de los individuos; la falla es de su superior (y en última instancia, del ministro) por no establecer los procedimientos que habrían permitido al equipo alcanzar los resultados apropiados.

La nueva administración pública rechaza este modelo, en parte porque se plantea que los ministerios modernos son demasiado grandes para que una sola persona pueda encabezarlos eficientemente y sea responsable de cada acción.¹⁷ En segundo lugar, porque los partidarios de la nueva administración pública argumentan simplemente que el viejo sistema se estaba volviendo anacrónico. Así, como una persona no puede hacerse responsable de las acciones de cada empleado a sus órdenes (cuando estos empleados se cuentan por miles), tampoco una persona puede decir a cada uno de estos empleados cómo hacer su trabajo en una era en la que la tecnología permite una mayor flexibilidad y los ciudadanos demandan un servicio más individualizado con mayor eficiencia de cada empleado, si se quieren reducir los costos.

La nueva forma de gestión pública lleva el modelo para la rendición de cuentas prevaleciente en el sector privado (según los resultados), a una posición más prominente en la administración pública y da a la rendición por proceso un lugar menos importante. De mayor importancia resulta el hecho de que se espera que los empleados compartan la responsabilidad de obtener resultados y no sólo de garantizar que se siga el procedimiento.¹⁸ Este deseo de ver repartida la carga que implica la rendición de cuentas según los resultados sobre los hombros de cada funcionario público no es una idea nueva en Canadá. El Informe Lambert de 1979 (*The Lambert Report of 1979*)¹⁹ mostró que la tradición

¹⁶ V. Seymour Wilson, *Canadian Public Policy...*, cap. 12.

¹⁷ *The Economist*, 19 de marzo 1994, 68.

¹⁸ Hood, "A Public Management..."

¹⁹ Este documento es, propiamente, llamado *The Royal Commission on Financial Management and Accountability: Final Report*.

de la auditoría ministerial era un impedimento para la administración eficiente. Este sentimiento, desde hace muchos años, había encontrado eco en la Oficina del Auditor General.

Si los gobiernos deben exigir cuentas por los resultados y no por el seguimiento de los procedimientos, entonces los ministros no deben intervenir en las acciones de los administradores y dejarlos administrar. Cómo hacer esto y, al mismo tiempo, garantizar que éstos sigan los lineamientos de la política pública es la pregunta central que se debe responder para probar el éxito de la nueva administración pública. El eslabón de la cadena de la rendición de cuentas en el que recae una mayor atención es el punto donde los nuevos vehículos de prestación de servicios se encuentran con los ministerios que diseñan las políticas públicas. Este punto es la oficina del director ejecutivo de los nuevos vehículos de prestación de servicios.

Se utilizan tres clases de documentos para garantizar que la rendición de cuentas según los resultados se lleve a cabo adecuadamente; éstos son el acuerdo básico, donde se especifica qué se espera que la dependencia realice y las normas generalmente aceptadas que se deben cumplir en la consecución de los objetivos (por ejemplo, el respeto a la política de derechos humanos del gobierno, el empleo de ciertos procedimientos de rendición de cuentas y la garantía de que se realice el proceso adecuado y tradicional); también en ellos se precisa cómo se medirá el progreso de acuerdo con el cumplimiento de estos objetivos y cuáles serán las obligaciones del ministro para con la nueva dependencia (como el financiamiento con el que se puede contar). Así también se especifican las obligaciones y atribuciones del director ejecutivo, la forma de evaluar su desempeño y a quién tendrá que informar sobre el avance de su trabajo. Por último, se exige a la dependencia entregar informes periódicos al ministro, quien los evaluará.²⁰

Como el ministro ya no es responsable del funcionamiento cotidiano del área de prestación de servicios de su ministerio, no acepta la responsabilidad política por esas cuestiones. Ésta recae en el director ejecutivo. En el Reino Unido, el ministro ni siquiera responderá preguntas relacionadas con los asuntos cotidianos y las remitirá, por escrito, al director ejecutivo de la dependencia pública correspondiente; las

²⁰ *Auditor General's Report*, 1993, 169-171.

respuestas serán publicadas en la Biblioteca del Parlamento y se añadirán como pie de página a las transcripciones del periodo de preguntas.

Aunque algunos dicen que la auditoría ministerial todavía está en vigor (considerando que el ministro aprueba la contratación de los directores ejecutivos, y la política que éstos seguirán y luego se encargará de calificar sus informes), yo no estoy de acuerdo. Como vimos arriba, la responsabilidad ministerial también significa que el ministro tiene derecho a intervenir cuando la decisión “técnicamente correcta”, tomada por la burocracia no es la “moralmente correcta”.

Los impulsores de la nueva administración pública argumentan que esto ha dejado de ser un problema, ya que los funcionarios públicos en la actualidad tienen la libertad de ignorar los procedimientos técnicos y tomar decisiones moralmente correctas de manera independiente. Sin embargo, de acuerdo con el modelo Westminster, los ministros intervienen en otro sentido para proteger a la comunidad de los funcionarios públicos profesionales. Wilson hizo notar que el servicio público está formado por profesionales técnicos; cuando estos funcionarios toman decisiones, sus medidas en ocasiones podrán parecer sensatas a la comunidad profesional pero no al pueblo en general. En semejante situación, planteo en otra parte, corresponde al ministro intervenir y garantizar que la moral pública en general prevalezca sobre la moral del profesional.²¹

Esto también ayuda a explicar por qué se denomina a la nueva administración pública, de manera redundante, “administrativa”, dado que, cuando los gobiernos adoptan el nuevo modelo de administración pública, están, en cierta medida, adoptando la moral y los valores de sus administradores profesionales y abandonando la moral y los valores de la sociedad en general. El ministro no se reserva más el derecho de intervenir en las decisiones cotidianas tomadas con base en principios administrativos, porque el gobierno mismo está dedicado a estos principios y a la moral de la administración profesional y no a los que guían a la sociedad en general.

Entonces, como se señaló con anterioridad, no sólo por delegarse y descentralizarse la autoridad aumentará necesariamente la eficiencia, a menos que su incremento y la reducción de costos se enuncien

²¹ V. Seymour Wilson, *Canadian Public Policy...*

como objetivos que los nuevos administradores en el poder deberán lograr y a través de los cuales se juzgará su desempeño. Sin embargo, cuando la contención de costos se especifica como el deber principal del director ejecutivo, un arreglo como éste podría representar una poderosa herramienta para alcanzar una mayor eficiencia, incluyendo que nuevamente haya flexibilidad en los salarios dentro del mercado de trabajo del sector público.

Sobre este aspecto, algunos observadores cínicos argumentan que las reglas cambiantes de la rendición de cuentas no son otra cosa que el intento de algunos políticos astutos para ejercer una práctica de evasión de culpas. En esta acusación hay más que un fondo de verdad: la democracia es un ejercicio complicado y desordenado en su funcionamiento; es por ello que para los políticos puede resultar conveniente aceptar la responsabilidad cuando las cosas están saliendo de maravilla y negarse a rendir cuentas cuando la toma de decisiones políticas es errada.

MECANISMOS DE TIPO DE MERCADO: LA INTRODUCCIÓN DE AGENCIAS CON FUNCIONES ESPECIALES

Reino Unido

Como mencionamos antes, la introducción de los MTM y las reglas cambiantes de la rendición de cuentas están relacionadas de manera muy estrecha. Por lo tanto, los programas fundamentales implicados en el cambio de las estructuras de rendición de cuentas son también aquéllos implicados en el establecimiento de los MTM en el sector público. En Gran Bretaña esto significa que es preciso considerar con mucho cuidado tanto la Iniciativa de las Próximas Etapas como la Carta y también el cómo estos programas cambiaron las estructuras de la rendición de cuentas.

La Iniciativa de las Próximas Etapas proponía que se delegaran los poderes anteriormente reservados a los ministros a los funcionarios civiles superiores, llamados directores generales, a quienes se dio una autoridad casi completa sobre las operaciones cotidianas de sus dependencias. Se les proporcionó un documento con lineamientos ge-

nerales en el que se especificaban sus obligaciones, los recursos disponibles para realizar el trabajo y unos cuantos principios y reglas básicas (como las leyes de equidad de derechos) que ellos supuestamente debían respetar. El documento también especificaba cómo se evaluaría su desempeño y dejaba todo lo demás a criterio del director. Los directores serían evaluados por su capacidad para obtener resultados, no por su capacidad para seguir procedimientos, dentro de los plazos establecidos en sus propios contratos personales de servicio. Sin esta libertad para administrar de manera “administrativa”, los MTM no tendrían mucha razón de ser, ya que los directores ejecutivos se estarían preguntando siempre si el liderazgo político criticaría sus decisiones basadas en el mercado.

Sin embargo, semejante libertad también provoca problemas. Una vez que el ministro ya no debe responsabilizarse por las cuestiones cotidianas, la supervisión del Parlamento también se ve disminuida. En cierta medida, con la Carta se quería resolver este problema, ya que el documento reconoce que la responsabilidad ejercida de manera colectiva ha sufrido como consecuencia de la instauración de la Iniciativa de las Próximas Etapas, por lo que la reemplaza con la capacidad de los ciudadanos como individuos de obligar a los funcionarios públicos a asumir su responsabilidad. Este cambio también sucede de acuerdo con las actitudes neoconservadoras del gobierno británico, que quiere minimizar el papel representado por las organizaciones sociales y fortalecer el papel de los individuos. La primera ministra Thatcher expresó con toda amplitud esta convicción cuando dijo que no existía nada como la sociedad. Doern también sostiene que, cuando menos en parte, el objetivo de la Carta era acallar las exigencias de un cambio constitucional en el Reino Unido, mostrando cómo los casos de controversia de derechos individuales contra el gobierno se podían manejar en el marco de una relación consumidor-productor, más que por medio de un arreglo constitucional legal basado en estos derechos.

Un elemento importante del cambio de las estructuras de rendición de cuentas en el Reino Unido fue la promesa del gobierno, a través de la Iniciativa de las Próximas Etapas, de ofrecer capacitación a su personal, con la idea de contar con gente mejor preparada para asumir su nuevo papel y una mayor responsabilidad en la toma de decisiones. Esto es un reconocimiento importante de que no tiene sentido dar a

las personas más poder para decidir cómo realizarán su trabajo, si no tienen la preparación intelectual para ejercer este poder.

Algunos analistas argumentan que el principio básico de la obligación de rendir cuentas es que se debe ejercer sobre quienes tienen el poder de crear, así como de resolver problemas. Si uno acepta esta visión, entonces se puede considerar la Iniciativa de las Próximas Etapas como un paso en la dirección correcta. Como se señaló en *The Economist*: “Algunos miembros del Parlamento se lamentan de que, cuando presentan las quejas de los ciudadanos, reciben la respuesta de un burócrata, quien encabeza una dependencia pública, no de un ministro. Pero el burócrata en cuestión está en posición de hacer algo respecto de la queja, mientras que los ministros no pueden”.²² Sin embargo, la Carta se contrapone a esta tendencia y, en buena medida, permite tanto a los ministros como a los directores de las dependencias evadir su responsabilidad.

Se puede comprender que el ministro pase la culpa de un error a los niveles más bajos de los servidores públicos si se considera cómo se reparten las culpas en la burocracia tradicional, de acuerdo con la Iniciativa de las Próximas Etapas y con la Carta. En una burocracia tradicional, el Parlamento considera al ministro responsable del mal servicio; según la Iniciativa de las Próximas Etapas, el ministro responsabiliza al director general de una dependencia pública; y conforme a lo establecido en la Carta, los ciudadanos responsabilizan a los empleados de servicio al público por el mal servicio. Sin embargo, este personal, por lo común, tiene menos poder para arreglar asuntos de manera que se pueda proporcionar un excelente servicio.

Otra cuestión que ejemplifica la experiencia británica es la idea perversa de que para poder descentralizar, primero se deben imponer reglas centrales. Es ampliamente reconocido que la Iniciativa de las Próximas Etapas y la Carta han logrado sus objetivos, en parte, porque los primeros ministros Thatcher y Major se hicieron, personalmente, cargo de patrocinar estas iniciativas y establecieron dependencias públicas centrales para monitorear el progreso de diversos sectores del servicio civil en la consecución de los objetivos de cada programa. Sin este liderazgo, la mayoría de los observadores sospecharían del fracaso de las reformas propuestas.

²² *The Economist*, 19 de marzo 1994, 68.

Nueva Zelanda

Nueva Zelanda también ha empleado las ideas básicas utilizadas en el Reino Unido para cambiar de la rendición de cuentas por proceso a la rendición según los resultados. La misma legislación que se detalla en la parte sobre la instauración de los MTM también cambió la responsabilidad y el estilo de la rendición de cuentas. Sin embargo, se han presentado algunas variaciones en las prácticas adoptadas en este país, respecto de las del Reino Unido.

Una variación es la idea de que los ministros compran la asesoría política como producto de sus ministerios, los cuales funcionan como dependencias especializadas en la planeación y asesorías políticas. En este caso el ministro sólo es responsable de especificar qué clase de asesoría se necesita. El director ejecutivo será quien rinda cuentas por la provisión de la asesoría, de acuerdo con la rendición de cuentas según los resultados. En realidad, esto ha resultado ser un problema, ya que los ministros han tenido dificultades para especificar qué clase de asesoría requieren, por lo que han dejado esta cuestión a criterio de sus directores ejecutivos. Por lo tanto, la dependencia asume la responsabilidad de proporcionar un servicio que él mismo define y para el cual establece los criterios de evaluación.²³ Dada esta situación, podría haber sido mejor dejar que la función del departamento central de asesorar al ministro se organizara de acuerdo con líneas burocráticas de carrera tradicionales.

Otra variación importante es la falta de evidencias en la literatura sobre una previsión semejante respecto a los derechos de los individuos, en cuanto a exigir una rendición de cuentas en lugar del anterior estilo de responsabilidad, con la función disminuida del Parlamento y los ministros. En este sentido, el modelo de Nueva Zelanda presenta una adopción más completa de los principios de la administración.

Esta entusiasta adopción de las ideas de la administración, según las cuales la eficiencia debería ser el objetivo fundamental del servicio público, podría lograrse mejor, empleando los MTM siempre y cuando sea posible y en tanto que las decisiones tecnocráticas sobre los asuntos

²³ June Pallot, *Accounting and Financial Management Reforms in the New Zealand Central Government: Context and Critique* (Wellington: Office of the Controller and Auditor General).

cotidianos no se sujeten a la supervisión política,²⁴ ya que esto podría ser visto como causante de consecuencias políticas negativas de peso en Nueva Zelanda.

Además, la Carta del Reino Unido tenía por objeto, por lo menos en parte, desviar las demandas de un cambio constitucional, alimentadas por la aparente arrogancia de los gobiernos encabezados por Thatcher. En cierto grado, esta arrogancia era resultado de la organización administrativa. El gobierno decidió dejar administrar a los administradores y, en ocasiones, esta decisión trajo consecuencias dolorosas; así que la Carta representaba, hasta cierto punto, un remedio para los ciudadanos.

En Nueva Zelanda, donde la administración se adoptó de manera más generalizada y profunda, la crisis terminó por llegar al sistema de partidos. El electorado demostró su desdén por el gobierno laborista en 1990 y lo reemplazó por el Partido Nacional. Este gobierno regresó en 1993, pero únicamente gracias a que prevalecía un sentimiento generalizado de que no había una opción electoral genuina en Nueva Zelanda, ya que los dos partidos principales tenían políticas idénticas e impopulares que nadie apoyaba, excepto los administradores tecnológicos de las empresas y del gobierno.²⁵ Los electores resolvieron este problema apoyando un referéndum para reemplazar el sistema uninominal de mayoría relativa por un sistema mixto, proporcional y mayoritario, similar al empleado en Alemania. Al adoptar la mayoría de los valores de sus administradores, los dos partidos importantes de Nueva Zelanda perdieron el contacto con su electorado. Desde antes que tuviera lugar la primera votación de acuerdo con el sistema electoral de representación proporcional los partidos en el Parlamento se fueron realineando y fracturando para tomar ventaja del nuevo sistema, y el Partido Nacional perdió su mayoría en el gobierno.

Australia

Se ha delegado menos la autoridad en Australia que en los otros dos países. Como sucede en Canadá, no se ha dado la libertad a los altos fun-

²⁴ Pollitt, *Managerialism and the Public...*; Hood, "A Public Management...".

²⁵ Vowles y Aimer, *Voters' Vengeance...*

cionarios australianos para deshacerse del control cotidiano. Esto se debe, en parte, a que no ha sido necesario, ya que el gobierno no ha propuesto cambios tan drásticos y de tan vasto alcance como la introducción completa de los MTM en el Reino Unido y en Nueva Zelanda.

Como en el Reino Unido, se ha dedicado una gran atención a discutir la idea de la rendición de cuentas a los ciudadanos, vistos como clientes. Asimismo, existe el reconocimiento en ese sentido de que, en cuanto que el sector público suele ser un monopolio de prestación de servicios, tiene una mayor responsabilidad para con sus clientes que los servidores del sector privado.²⁶

Hemos explorado brevemente la cuestión de la obligación de rendir cuentas y cómo ésta se puede imponer a los funcionarios públicos. Se ha argumentado que en Gran Bretaña, el gobierno se dio cuenta de que había un hueco en los mecanismos de rendición de cuentas y trató de llenarlo (y al mismo tiempo mejorar la calidad de los servicios) con la Carta, la cual, hasta cierto punto, permite a los ciudadanos obligar a los servidores públicos a rendir cuentas como individuos. En Nueva Zelanda se argumenta que el gobierno adoptó tanto de la agenda administrativa que se le asoció con los valores tecnocráticos de sus burócratas. También se sugirió que la incapacidad de reconocer los problemas de la rendición de cuentas, inherentes a la utilización de mecanismos de mercado, y la rendición según los resultados exacerbaron el problema y contribuyeron a producir una crisis de confianza en el sistema político, así como un cambio en los sistemas electorales. Por último, en Australia se puso menos énfasis en el cambio de las estructuras de responsabilidad que en los otros dos países, y la rendición de cuentas según los resultados sólo actuó en la producción de los servicios consumidos de manera interna por el sector público. En lo que respecta a los servicios destinados al consumo externo, tal parece que el gobierno reconoció el mismo problema, que ya había sido identificado por los británicos: la necesidad de promover la obligación de rendir cuentas ante clientes y consumidores.

Uno de los aspectos clave que la literatura no ha atendido y que no se ha explorado en este trabajo es la autoridad que se puede delegar sin que el Parlamento pierda su capacidad de aprobar todos los gastos.

²⁶ *Canberra Bulletin of Public Administration*, 1993, 60-61.

¿Debería permitirse a las dependencias especiales y a los servicios públicos “comercializados”, que tienen el monopolio, fijar sus propios precios sin que se vote en el Parlamento, o cuando menos la decisión, tomada en sesión de consejo, que establezca que el gobierno será responsabilizado después por el Parlamento y el pueblo?

La innovación británica que permite a los directores generales responder a las preguntas de los miembros del Parlamento podría resultar problemática. Por ejemplo, cuando un ministro se rehusa completamente a responder a la pregunta de un representante, lo cual es obvio para el electorado, los ciudadanos tienen entonces el derecho y el poder de castigar al gobierno en las siguientes elecciones. Pero, ¿qué sucede cuando un director general se rehusa directamente a responder a la pregunta de un miembro del Parlamento? En las evaluaciones de su desempeño, ¿se da cuenta de esto de alguna manera?

Si el objetivo es promover la eficiencia, entonces permitir que los servicios comercializados fijen sus tasas como mejor les parezca podría ser contraproducente, ya que los aumentos de precios al consumidor permitirán que los servicios comercializados compensen un menor financiamiento por parte del gobierno con dinero recibido de los individuos. Un ejemplo canadiense de este dilema es la diferencia que existe entre la Corporación Postal de Canadá (Canada Post Corporation) y la Autoridad Aeroportuaria de Vancouver (Vancouver Airport Authority). La Corporación Postal de Canadá no puede subir el precio de una estampilla libremente. Primero debe publicar sus intenciones de subir el costo del correo, después acepta comentarios; por último, el ministro de Obras Públicas debe presentar una orden, decidida por el Consejo, en la que se acepta el aumento. Por el contrario, la Autoridad Aeroportuaria de Vancouver puede incrementar las cuotas a los pasajeros con casi total libertad. Cuando un proveedor de servicios públicos tiene un monopolio semejante, tal libertad representa básicamente el derecho de cobrar impuestos sin el consentimiento del Parlamento.

Otra pregunta que se plantea en la literatura es si los acuerdos estructurales entre las dependencias públicas y la Corona, los acuerdos sobre el desempeño de los directores ejecutivos y los informes anuales, se deben simplemente presentar ante el Parlamento, o si deben estar sujetos a la aprobación parlamentaria. Además, relacionada con esto, aparece otra pregunta acerca del tiempo que debe pasar entre cada revi-

sión de los acuerdos estructurales. El Reino Unido ha cambiado el plazo de tres a cinco años; sin embargo, esto podría significar que, en muchos casos, algunas dependencias públicas se librarían de la revisión de su acuerdo general de trabajo en todo un periodo parlamentario.

Por último, debemos preguntarnos qué tan importante es ajustar las estructuras de la rendición de cuentas entre los directores ejecutivos y el ministro de gobierno cuando en ello interviene la geografía. ¿Sirve de algo un director general (*chief executive officer*, CEO) cuando hay mil kilómetros de por medio entre éste y el personal de servicio al público? Para Canadá, una mejor opción podría ser simplemente reducir la función del gobierno central a la de un comprador de servicios, cuando sea práctico (servicios como la atención a los desempleados y la administración de planes de pensiones) y delegar la prestación de servicios nacionales hacia los gobiernos provinciales (que funcionarían como contratistas generales). Esto no sólo permitiría que, por medio de las variaciones regionales de servicios, se conocieran mejor las necesidades regionales, sino que permitiría también que haya nuevamente flexibilidad en los salarios dentro del sector público, gracias también a las variaciones regionales en las tasas de pago.

ALGUNAS CONCLUSIONES DE LA EXPERIENCIA DE LA REFORMA, A PESAR DE LA RETÓRICA

Se pueden sacar varias conclusiones de la experiencia de la reforma citada en este trabajo. De éstas, la más importante muestra que no es posible controlar los costos y reducir el presupuesto público, a menos que los ministros asuman un papel de liderazgo y promuevan la reforma, aplicando límites presupuestarios. Incluso después de establecer los MTM, de replantear las reglas de la rendición de cuentas para que los altos servidores civiles sean responsabilizados por el cumplimiento de los objetivos políticos; luego de declarar prioritaria la reducción de costos y dar libertad de gestión a los administradores, Nueva Zelanda y el Reino Unido tuvieron que establecer límites presupuestarios mínimos y máximos, y reforzarlos por medio de acciones congruentes del gabinete.

Otra conclusión que se podría deducir de esta revisión, relacionada con la idea expresada en el párrafo anterior, es que los ministros

no pueden utilizar los MTM y el cambio en las reglas de la rendición de cuentas como forma de “evadir sus culpas”. Si el único propósito de establecer los MTM y dar a los administradores más poder de gestión, mientras se les hace responsables de los resultados, es obligar a estos funcionarios a realizar el trabajo sucio del gabinete, entonces la dirigencia política se desilusionará de esos resultados. Un gobierno puede negar siempre la responsabilidad por las acciones del Estado, pero el pueblo en general siempre pensará que es responsable. En algún momento, si el gobierno evade su responsabilidad durante demasiado tiempo (aduciendo que los problemas en cuestión son operativos y por lo tanto el servicio público los debe resolver con criterios administrativos), al final será reemplazado y si el relevo trata de actuar de manera similar, todo el sistema de partidos y el sistema electoral podría ser repudiado.

La afirmación general al principio de este ensayo, acerca de que las circunstancias financieras y el cambio hacia las prácticas de las empresas privadas han señalado la necesidad de las reformas, aunque la ideología y las preferencias de los gobiernos individuales han dictado la velocidad de la puesta en vigor, parece sostenerse. Aun cuando el movimiento hacia el cambio en la rendición de cuentas —de la que se realiza por proceso a un sistema según los resultados— y la introducción de los MTM tiene fuertes bases, y es claro que no se trata de una moda más, uno se pregunta cuál es el límite de dicha reforma; lo cual resulta en una hipótesis que no se puede falsear aunque tampoco probar. De manera similar, uno se ve tentado a argumentar que un sistema de administración del cual no se puede probar que sea inadecuado para algunos tipos de organizaciones o tareas, será menos que adecuado para *toda* clase de organizaciones o tareas. Parece importante recordar el argumento de Hood acerca de que estas herramientas son muy buenas para fomentar la eficiencia, pero muy pobres para producir resultados iguales para todos los clientes, es decir, justicia u operaciones sólidas y confiables.